

PPP 模式：新型城镇化的融资之路

■ 赵晓菲 报道

记者从权威渠道获悉，财政部力推的 PPP(公私合作伙伴关系)模式正在全国多个省市推进。哈尔滨和洛阳作为试点城市，已经通过多个项目先行实践总结经验，而黑龙江、河南、浙江、湖南、福建、上海等多个省市正在密集展开调研，着手筹备项目。

财政部力推 PPP 模式有其背景和深意。我国各地加快推进城镇化过程中普遍面临着融资难题，“土地财政”饱受批评，地方投融资平台快速形成巨量的地方政府债务。

PPP 模式地方试点

财政部副部长王保安预计 2020 年城镇化带来的投资需求约为 42 万亿元。财政部副部长史耀斌日前指出，目前城市建设资金主要靠转让土地的收入支撑是不可持续的，新型城镇化需要建立多元可持续发展的资金保障机制。

“我国地方政府债务迅速攀升，运用 PPP 的机制创新，针对适合项目选择性地适当降低地方政府债务规模，有助于化解地方政府债务风险、减少地方债压力。”财政部财政科学研究所所长贾康告诉记者。

财政部财政科学研究所副所长刘尚希认为，要解决城镇化的资金需求，债务融资之外，可以考虑 PPP 模式。PPP 模式可以卸掉财政资金背上的“重负”，发挥财政资金的引导作用，调动社会资本并发挥各自优势。“这也是一种混合所有。”

作为试点城市所在的省份，黑龙江省今年年初与亚行合作实施“PPP 领导力建设项目”，引导亚行等国际金融机构在城市发展、节能环保等领域，与省内有潜力的私有经济开展直接融资合作，并且先后向国家申报了“松花江流域水污染控制”、“职业教育实训基地”等 PPP 类项目，引资总额度约合 243 亿美元。

以“既有建筑节能改造项目”为例，项目采取 PPP 模式，政府财力投入一部分、供热企业贡献一部分节能效益、节能服务公司让渡一部分利润、建筑产权所有者少担一部分，有效“捆绑”整合多种资源，加快了哈尔滨市区超过 5000 万平方米非节能建筑的改造进程，在不增加社会成本的前提下实现了“四方共赢”。

黑龙江省财政厅透露，下一步，黑龙江省将成立省级 PPP 工作机构，负责制定相关政策、制度。同时明确，未来省财政厅在各类专项资金投放上，重点考虑优先支持 PPP 项目。对于已建成运营的项目，运用 PPP 模式盘活存量资产，化解项目现有债务，创造更多现金流用于新项目建设。

另一个试点城市洛阳的市政路桥和污

水处理打包项目已初步选定为亚行贷款支持项目，亚行计划提供总额 1 亿美元的主权贷款支持。湖南省财政厅此前也举办 PPP 模式专题研讨会，并明确提出今年将选取部分市县开展试点。

值得注意的是，PPP 绝非万灵药，如果不妥善设计和实施，可能给地方政府带来风险。

“技术不规范、商业可行性不匹配、风险分配机制缺失、项目准备不充分等一系列因素都可能造成 PPP 项目失败。”亚洲开发银行行长中尾武彦此前接受记者采访时表示。

中尾武彦举了高速公路管理的例子来阐释可能的风险。“政府给私营部门特许权，让其管理运营高速公路，从中获得的利润就流向了私营部门。但是，如果说 PPP 项目并不如预期般运转良好，利润变少甚至有所亏损，那么很多情况下政府必须为这些损失提供担保，这就是一种风险。”

细分各方权利义务边界是关键

2013 年年底公布的审计结果显示，截至 2013 年 6 月底，中国各级政府负有偿还责任的债务 207 万亿元，其中地方政府负有偿还责任的债务 109 万亿元。与欧美一些发达国家政府债务的最大区别是，中国的地方债资金大多用于基础设施建设和灾后重建、改善民生等方面的投资。长期来看，这些投资多是可以产生收益的。

十八届三中全会提出“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营制”，利用 PPP 模式解决地方政府债务问题的呼声不断，各地地方政府也纷纷推动试点。

PPP 有广义与狭义两个范畴。广义 PPP 以授予私人部门特许经营权为特征，包括 BOT 等多种形式。狭义的 PPP 是政府与私人部门组成特殊目的机构（SPV），引入社会资本，共同设计开发，共同承担风险，全过程合作，期满后再移交政府的公共服务开发运营方式。

与 BOT 相比，狭义 PPP 的主要特点是，政府对项目中后期建设管理运营过程参与更深，企业对项目前期科研、立项等阶段参与更深。政府和企业都是全程参与，双方合作的时间更长，信息也更对称。

中国农业银行战略规划部副总经理李运近日在接受记者采访时表示，PPP 更能够实现政府、社会与企业的“多赢”，是一个很有价值的发展方向。下一步，该模式的广泛推广仍需要更多配套机制的完善，关键是在实际操作中细分参与各方的权利义务边界，建立起公平、有效的利益和风险分担机制。

记者：PPP 模式的优势有哪些？

李运：对政府来讲，不仅可以减轻政府债务负担，减缓地方融资平台压力，还能有



效促进政府职能转变，减少对微观事务的干预，腾出更多的精力放到规划和监管上。对企业来讲，可以降低参与公共领域项目的门槛，拓宽了私人部门发展空间，进一步激发非公有制经济的活力。对社会来讲，通过“让专业的人做专业的事”，能够提高公共产品供给效率。

记者：PPP 将会如何解决地方债务问题？

李运：PPP 模式的实质是公共服务市场化。通过 PPP 模式，可以通过引入社会资本，将政府负债转为企业负债；通过 PPP 项目的全生命周期预算管理，促进政府从以往单一年度预算收支管理，逐步向中长期财政规划和“资产负债管理”转变。同时，可以引入市场竞争激励机制，通过在公共服务的供给主体间引入竞争机制，提高地方政府债务的透明度。

记者：哪些行业适合这种模式？私营合作伙伴的准入门槛应该考虑哪些因素？

李运：从发达国家的实践经验来看，那些规模较大、现金流稳定、长期合同关系清楚、比较适合“谁使用谁付费”的项目，如地铁、高速公路、水务、机场、供电等，比较适合采用 PPP 方式。三中全会之后，强调政府要减少对资源的直接配置，所以政府也需要逐步退出一些以往的垄断行业。

参与 PPP 项目的社会资本，首先应该拥有强大的资金实力，因为基础设施项目的投资额比较大；其次这些社会资本应该是追求

长期稳定回报、而非短期超额利润的；最后应该具有较强的项目管理能力。因此，参与 PPP 项目的私营合作伙伴往往是养老金、保险基金等与经营丰富的大型工程建筑企业组建的项目联合体。

记者：目前 PPP 试点情况如何？存在的障碍还有哪些？

李运：近年来地方政府的部分基础设施建设已经开始采用 PPP 模式，比如国家体育场项目、北京地铁 4 号线项目、苏州古里镇城乡一体化建设项目等。三中全会明确提出，“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营制”。据了解，目前湖南省、江苏省以及厦门市等都已经开始准备开展 PPP 模式试点，预计在取得一定经验后，今后将会有更多的地方基础设施项目采用 PPP 模式。

目前来看，国内运用 PPP 需要解决的障碍主要有三个方面。一是国内相关法律法规制度不完善。PPP 项目运作需要完善的法律法规对参与方进行有效约束，目前国内相关的法律法规仍不健全，相关经验有待积累。二是相关的风险分担机制还不成熟。由于项目经验不足，目前国内尚未形成发起人（建设方、运营方、融资方）、中介机构（规划设计、咨询）等风险共担机制。三是利益分配机制不健全。由于缺乏合理定价机制以及对企业的“约束性条款”，导致部分项目出现“暴利”或亏损。

于安：PPP 将催生合同型采购型政府

■ 赵家旺 贾璐 报道

当下，发挥市场决定性作用与转变政府职能驱动下的各项改革正逐步推开，PPP(Public-Private-Partnership, 公私合作制)作为一种有效的改革工具步入决策者视野。据了解，目前，财政部正在从制度、机构、项目和能力建设等多方面着手推广 PPP 模式。

PPP 的本质是什么？它为什么会成为全面深化改革中的一种工具选择，又将对政府采购产生哪些影响？带着这些问题，记者日前采访了著名法学专家、清华大学公共管理学院政府研究所所长于安教授。

PPP 具有宽广的发展前景

记者：提及 PPP，给人的直观感觉是，它是十八届三中全会后被叫响的概念，有许多人都还感觉陌生。

于安：PPP 并不是这次市场化浪潮的产物，它的雏形可以追溯到十九世纪埃及苏伊士运河的建设模式。基于所有权、使用权、经营权，以及政府与投资者权责的不同组合，PPP 存在多种模式，以其中典型的 BOT(Build-Operate-Transfer，即建设－经营－移交)为例，其衍化形式不下十几种。比如，BT(Build-Transfer，即建设－移交)，BOOT(Build-Own-Operate-Transfer，即建设－拥有－运营－移交)，BOO(Build-Own-Operate，即建设－拥有－运营)等等。

记者：您是我国最早开展 BOT 相关研究的学者之一，从您的观察来看，PPP 的本质特征是什么？

于安：不论是过去提的 BOT 还是现在推广的 PPP，虽然形式有所不同，但都有一个共同的理念，那就是在处理公共问题上，可以进行公私合作，而不是由政府

或者公共事业组织垄断。政府管理的位置或者合法性，在于提供公共服务属于政府基本职责，尤其是提供基础设施和公共设施，例如，如果出现不足，政府在法律上应当负责。但是政府全部直接提供受到财政资源约束，所以就以合同和有偿方式吸引民间参与。简单地说，PPP 就是利用民间力量办公共事项，同时又使投资人获得合理经济回报的制度，是一个公私合作的合同制度。

记者：那么，从决策层面提出推广 PPP，为什么会选择这段时期，而不是过去的某个时期？

于安：对 PPP 的需求，首先是对经济发展设施和建设资本的需要，这在发展中国家是一个普遍的现象。在发展阶段上，一般首先是吸引外资，然后在本国民间资本有投资能力后再转向国内民间资本，我国也是走了这样的路径。原来是上世纪 90 年代首先引入了 BOT 模式，主要针对外资，建设了一些城市水电、交通道路。后来有奥运会项目，一些地方运用 BT 方式进行基础设施建设。现在进入了一个新阶段，政策背景是城镇化和地方投资需求。

政府财政不堪负担，一般是引入 BOT 的主要理由。我国财政已经不再限于一个经济问题，而是一个国家治理问题或者是政治问题，也是发展问题。税收法定、地方债务、政府投资效率都是这一问题的背景。从政治角度看，完全财政投资涉及政府与纳税人的政治关系和政府对纳税人的政治职责。从效率角度看，政府投资决策随意性大，管理不科学，还有大量的工程腐败，引起对政府建设能力的置疑。

上述两个角度，再加上城镇化的需求、地方债的压力，都会产生公共基础设施究竟该怎么做的問題。而 PPP 强调使用商业资本，或某一部分带有政策支持性的资本，这

样能避开公共财政法制和民主社会纳税人制约这样的框架，同时能极大地提高资金使用效率和管理效率。

从发展角度看，工业化、城镇化和社会进步都需要基础设施做支撑。改善基础设施也是提高增长效率的途径之一。我国存在区域不均衡性，有的地方基础设施好，有的地方差，所以在工业发展和民生水平提升方面的基础设施建设需求是长久的。工业化、产业升级和可持续增长，对基础设施不断提出新要求。污水处理、降低电厂耗能，这些都涉及环保政策和能源政策。对基础设施的基础需求和改造需求是无止境的，人们需要更节省时间，更节能环保，更方便快捷，从而降低交易成本，满足使用需求。因此，以 BOT 为代表的多种 PPP 模式具有宽广的发展前景。

政府采购面临根本转型

记者：推广 PPP，意味着要更多地发挥市场的作用，也必然会涉及政府职能的调整问题。

于安：无止境的发展长期靠公共财政支持实际上是不可能的。推广 PPP 带来的结果就是政府职能的总体减少及其活动方式的改变。

记者：那么，在未来“小政府，大社会”的格局下，政府采购面临着怎样的挑战？

于安：我国政府采购面临根本转型，就是由过去给政府履行职能提供条件为主，转变成为政府履行职能的一种方式。政府由此在很大程度上成了合同型政府或者采购型政府。政府履行职能的方式，相当一部分可能会改为制定规划、提供发展资源、选择商业公司运营、政府监督管理的四阶段模式。这就非常类似于 BOT。英国的行政法学者在上世纪九十年代的著述中讲，有了采购合同

之后，政府自己不做事，而找社会组织和企业来做，这将是一场方兴未艾、前途远大的革命。这种履行职责的新方式，很大程度上就是依托政府采购实现的。

记者：但是也许会有人说，与国外发达国家不同，我国政府采购法的规制范围是财政性资金。而 PPP 项目的资金可能主要来源于市场。

于安：PPP 资金主要是商业投资，这是制度模式的本质特征。在具体操作上，可以有外国政府、国际组织和本国政府的投资，即所谓拼盘资金。这时政府采购参与 PPP 势必打破用财政性资金定义政府采购的传统，带来政府采购结构和方式的改变。至于具体的规章制度，还在形成之中。

在 2010 年前后联合国(微博)国际贸易法委员会修订公共采购示范法工作中，公私合作的 BOT 是各方关注的一个问题，大家同意将其作为未来制度发展的一个议题。此次修订的一个变化，就是将原来的《货物、工程和服务采购示范法》改为《公共采购示范法》。从政府采购到公共采购，反映了政府采购外延和内容上的变化。在欧盟方面，不久前新修订的立法，更是将特许经营纳入公共采购指令范畴。这些对我国来说都是值得关注的。

上升到高级版政府采购

记者：除了理念上调整外，推广 PPP 是不是还面临着技术层面的问题？

于安：利用市场，首先是考虑资金问题，钱来了后就是管理问题。PPP 项目大多是公共项目，出了问题就是公共问题。

PPP 全过程中，政府有不同的角色。吸引投资、处理投资回报和保证基础设施有效运行，都有政府的作用和职责，其中包括

记者：在这种情况下，如何保证私营合作伙伴的运营权，如何保障合理收益呢？

李运：从各国 PPP 模式发展经验看，各国已建立清晰、成熟的 PPP 项目实施程序和流程。关键还是要依赖全社会的契约精神。在 PPP 项目中政府、私人部门、金融机构等将围绕项目的设计、融资、建设等签署一系列合同，细致划分各自的权利义务边界。一旦发生纠纷，合同是关键的法律依据，但在中国，双方合同则普遍比较粗糙，因此，需要有一个法律、技术、财务等强大团队的支持。

在项目建成运营后，政府会成立专门监管机构，定期核定项目运营成本和价格上限，监督私人部门的定价行为。一般来讲，政府会依据合同约定，以下调产品价格的方式防止暴利，或通过涨价、增加补贴的方式确保项目的可持续，保障私人部门获得合理回报。国外一般都会有一个最低收益保障。也就是既要满足私人资本回报的要求，同时又要维护公共利益。

记者：PPP 风险分担应该是什么样的机制？

李运：PPP 项目参与者众多，公平、有效的风险分担机制是 PPP 项目成功的关键。一般来看，PPP 风险分担的最优原则是私营部门承担建造、运营、技术等风险；政府承担政治、法律、政策等风险。具体来讲，PPP 风险分担机制还应该遵守以下原则：一是承担的风险程度与所得回报相匹配，二是承担的风险要有上限。

记者：政府财政、金融机构可以提供哪些支持？

李运：在 PPP 项目建设与运营过程中，财政、金融机构一方面可以为 PPP 项目融资，金融机构还可以以“综合服务商”身份牵头 PPP 项目。在项目建设期间，政府可以作为投资主体，承担项目一定比例的资本支出；金融机构可以为项目提供融资与顾问服务。在项目运营期间，政府还可以付费用购买公共服务。此外，金融机构可以发挥“投行+商业银行”优势，主动搭建投资者、政府、开发运营商的 SPV 平台，以“综合服务商”身份牵头 PPP 项目。

另外，建议监管层将银行资本计量中的政府中长期贷款的风险系数调低，这样政府就可以获得银行更长期限的贷款支持。

名词解释

PPP 模式，即 Public-Private-Partnership 的字母缩写，是指政府与私人组织之间，为了合作建设城市基础设施项目，或是为了提供某种公共物品和服务，以特许权协议为基础，彼此之间形成一种伙伴式的合作关系，并通过签署合同来明确双方的权利和义务，以确保合作的顺利完成，最终使合作各方达到比预期单独行动更为有利的结果。

政府采购部门的职责。融资是最关键的阶段，首先要保证融资信息的透明度。基础设施建设 and 投资回报需要相当长的时间。管理收益和协调社会接受，政府承担重要任务。比如，政府承诺在这个地方建一座桥，具有垄断性质和收费可能，就可以用 BOT 形式建。如果政府改变承诺，投资人不能回收投资和合理回报，这个 BOT 项目就失败了，因为违约了。

PPP 总的方向是利用市场资源，但具体形式一定不能拘泥，一拘泥就会弄死。每一种 PPP 形式都可能会有一个新的项目合同、项目公司，都有自己独特的融资方式。以水厂为例，很可能有大财团自己找上门来做，同时国外的管理公司想来管理这个水厂，那管理公司与投资公司一结合就变成基础设施财团。那么，这个财团的相互关系如何处理，怎样使其既提供公共服务又能盈利，这就是 PPP 的核心议题。

记者：那么，在政府角色中，政府采购又能干哪些事情？

于安：利用市场，需要对资本市场、服务市场、货物供应市场有充分了解，政府采购的作用就是把公共需求与市场连接起来。过去，我们搞政府采购是开拓型的，做最基本的事，比如集中买些桌子、电脑，这些属于初级版的政府采购。没这些东西，政府采购就无从谈起，但政府采购不能永远做这种事，也不限于做这种事。政府采购本来的意义就在于利用市场，现在需要给政府采购人做一个观念上的灌输，即政府采购要上升到真正利用市场的高级版政府采购。

所以，政府采购机构要赶快进入角色，在有条件的地方赶快建立 PPP 部门，招聘专业人员，建立基本的运作制度，然后研究市场，从市场上找来资源，服务于公共设施和公共福利。